Research & Development Highlights

Socio-economic Series *Issue 7*

A Comparison of Housing Needs Measures Used in Canada, The United States and England

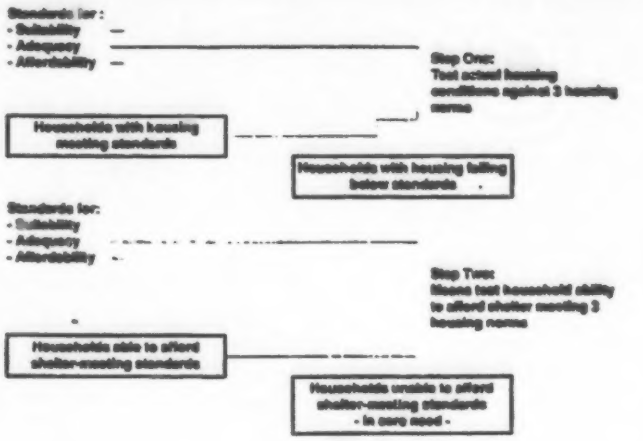
Introduction

Governments of countries that assist households in housing need require mechanisms to ensure that available assistance is equitably distributed. Different countries have developed unique methods of assessing housing need for the purpose of distributing social housing assistance. In this issue of Research and Development Highlights, these methods are outlined, first for Canada, then for the United States and England. Information for this issue was obtained from the U.S. Department of Housing and Urban Development and the Department of the Environment in the United Kingdom.

Findings

The distribution of federal social housing budgets across Canada is based on housing need. Households whose housing does not meet one or more norm dwelling standards (suitability, adequacy and affordability). and whose income is such that they are unable to obtain housing that meets such standards are considered to be in core housing need (Figure 1).

Figure 1
Core Housing Need Measurement in Canada



Cette publicationest aussi disponible enfrançais sous le titre *Comparaison des mesures utilises au Canada, aux États-Unis et en Angleterre pour déterminer les besoins de logement.*

101-04577/

The main social housing budget is then allocated across the ten provinces and two territories, based primarily on the distribution of households in core housing need. Consideration is also given to the differential cost of providing assistance. By allocating on the basis of need, the objective of the allocation process is to provide for equality of access. However, affirmative action policy is taken into account with respect to the native population by specifying delivery targets within each province or temtory.

The housing norms of the core housing need model have evolved to reflect today's societal housing expectations. The three housing norms of the core housing need model can be described as follows:

- The suitability norm is based on the National Occupancy Standard (NOS), which sets a specific number of bedrooms for each household based on its size and composition. For example, a three person household composed of a couple and one child requires a two bedroom dwelling. A household is deemed to be living in crowded accommodation if its dwelling has fewer bedrooms than prescribed by the NOS.
- The **adequacy** norm states that a dwelling unit must possess all basic plumbing facilities and requires only regular upkeep or minor repairs. A dwelling is deemed to be inadequate if it needs major repair or lacks hot and cold running water, an inside toilet, or a bath or shower.
- Finally, the affordability norm states that a household should not be requiied to spend 30 per cent or more of its income to acquire shelter that is suitable and adequate.

The Canadian approach is based solely on a household's housing conditions in relation to its income, the urns. method is based as much on general factors as it ison specific housing conditions.

United States

The United States uses a method different from Canada's to measure housing need and to distribute housing assistance to renters. Instead of using a single integrated indicator for measuring the overall housing need of individual households, as does Canada, the United States draws upon a number of independent indicators.

A fair share formula averages the indicators into a composite measure that makes it possible to allocate housing assistance across about *250* allocation areas. In the formula, weights are used to assign a relative level of importance to each indicator and the housing assistance budget is allocated on that basis. These indicators, together with their attendant weights, are shown in Figure 2. While this is the main formula used, similar formulas are used for smaller housing programs.

Figure 2
United States Fair Share Formula, 1986-92

Indicator	Share
1. Renter Households	20%
2. Poor Renter Households (below official poverty level)	20%
3. Crowded Renter Households (over one person per room)	10%
4. a. Extra Vacant Units Needed, If any, to raise local rental vacancy rate to national average	5%
b. Extra Vacant Units Needed, If any, to raise local long-temi rental vacancy rate to national average	5%
5. Poor RenterHouseholds in homes built before 1940 (measure for substandard housing)	20%
6. Renter Households below national median income, with gross rent over 30% of Income	20%

The detennination of hovsing need under the fair share formula differs in three key ways from the core need approach used in Canada:

1. Where the Canadian approach is based solely on a household's housing conditions in relation to its income, the U.S. method is based as much on general factors as it is on specific housing conditions. These include the distribution of all renter as well as low income households, and the level of rental housing vacancies.
2. Canadian housing need is estimated from a single measure based completely on an assessment of each household's housing situation. U.S. housing need is estimated by assigning weights to apportion relative importance to a set of aggregate factors. All six measures in the U.S. formula are highly correlated so that the exact choice of weights does not profoundly affect the overall result.
3. Simply having a low income is of considerable importance in the U.S. formula. Under the Canadian core need approach, low income is not considered a sufficient condition on its own: households must first be identified as living below norm housing standards, and only then are they income-tested for core housing need. Regional variations in housing costs play a greater role in the Canadian core housing need model.

As in Canada, once the U.S. fair share formula identifies each area's proportion of total U.S. need, it is combined with cost considerations to determine the final allocation of funds.

England

Employing a method similar to that of the United States, the Government of the United Kingdom uses two composite indicators to assess housing need in England, the Housing Needs Indicator (HNI) and the Generalised Needs Indicator (GNI). While similar in composition, the HNI applies to housing associations (third sector groups) and the GM to local housing authorities. Several individual indicators or elements are combined according to sets of weights to yield these composite indicators of housing need. In contrast to the U.S. and Canadian approaches, the English HNI and GNI include elements that represent a number of special groups in the population. These groups include the homeless, the elderly and the disabled, although the U.S. indicator also includes poor renter households as a special needs group. Some important features of the English housing needs indicators are:

- In the HNI, the indicators taken together, are intended to provide an overall measure of the need for the provision of new units. In this context, the provision of new units refers to increasing the supply of units available to low income households and those with special needs.
- Abo:it three quarters of the HNI is weighted by these indicators of the need for new provision. These include indicators representing special groups (homeless, disabled and elderly), which account for about one third of the overall HNI.
- The lone indicator of physical house condition accounts for about one quarter of the HNI.
- Income plays a less important role in these composite needs indicators than in the Canadian core need model or the U.S. fair share formula. It is taken into account only indirectly through indicators for the elderly and access to owner-occupation in both the HNI and ONI and in the private sector stock condition indicator in the GNI.

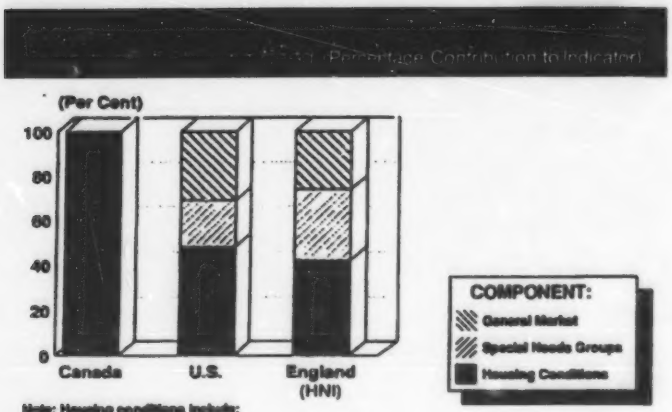
Figure 3
Composition of England's Housing Needs Indicator (HNI) 1991-92

Indicator	Share
1. Private Sector Stock Condition	27%
2. "Concealed" and Sharing Households	8%
3. Household-Dwelling Balance	8%
4. Overcrowded Households	17%
5, Homeless Households	14%
6. Disabled Population	4%
7. Elderly Households	14%
8. Access to Owner-Occupation	4%
9. Households in Temporary Accommodation	4%

NOTE: The ONI is also composed of all of these elements (with smaller shares), as well as Local Authority Stock Condition (50%) and Defective Dwellings (3%). The ONI measure of Private Sector Stock Condition, with a share of 17% (compared to 27% for the HNI), is measuuid more broadly and includes provision forability-to.pay.

The results provide an indication of the relative levels of housing need in each of nine regions. They are then adjusted for:

- Regional variations in cost and program mix to determine the allocation of housing assistance.
- Special treatment of stress areas, that is, areas of multiple deprivation (social, economic and environmental) that mayjustify increased input from housing and other programs in the HNI only.
- Other considerations and local knowledge also involved in the allocation of housing funds.



Conclusion

The core housing need approach used in Canada evaluates three key norm housing standards (crowding, adequacy and affordability), which are simultaneously used to test individual households to determine whether they are in housing need. Conversely, housing need measures used in the United States and in England comprise a composite of several indicators of need that are independently assigned different weights, collectively forming an overall indicator or formula.

The U.S. fair share measure includes indicators of housing standards similar to the Canadian core need approach. However, the U.S. measure also includes a general indicator of poverty, while the core need approach considers income only in relation to housing costs. The indicators used in England place less emphasis on income. Instead, individual elements reflect the needs of particular groups, the need for additional housing supply and need based on the physical condition of the existing housing stock.

This issue of Research and Development Highlights has been produced as a result of work carried out in the Research Division of the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC). An NHA report entitled "Core Housing Need in Canada" focuses in greater detail on Canadian housing needs measurement. For further information you may contact: Mr. J. Engeland, Researcher, Housing Needs Analysis at (613) 748-2799, or Mr. P. Wheatley, Program Evaluator at (613) *7484665.*

The Research and International Affairs Directorate of CMHC carries out and finances a broad range of research on the social, economic and technical aspects of housing. This CMHC issue of Research and Development Highlights is one of a series intended to inform you briefly about the nature and scope of these activities.

For more information on CMHC housing research, contact:

The Canadian Housing Information Centre
Canada Mortgage and Housing Corporation
Building C-200
700 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1AOP7

(613) 748-2367

The corporation assumes no liability for any damage, injury or expense that may happen as a result of this publication.

Le point en recherche et développement

Série socio-économique *numéro 7*

Comparaison des mesures utilisées au Canada, aux États-Unis et en Angleterre pour déterminer les besoins de logement

Introduction

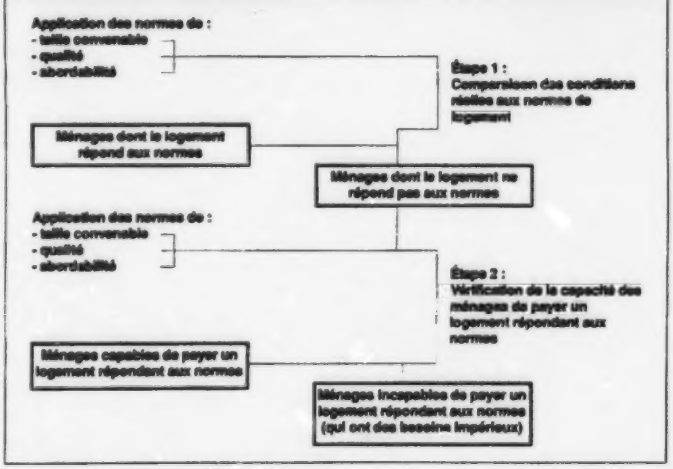
Les États qui aident les ménages à satisfaire leurs besoins de logement requièrent des mécanismes pour s'assurer que les ressources disponibles sont équitablement réparties. Différents pays se sont donné des méthodes uniques pour évaluer les besoins de logement en vue de bien distribuer l'aide en matière de logements sociaux. Le présent numéro du Point en recherche et développement donne un aperçu de ces méthodes, d'abord pour le Canada, puis pour les États-Unis et l'Angleterre. La rédaction de ce numéro a été possible grâce aux données fournies par le département américain du logement et de l'urbanisation ainsi que le ministère de l'environnement du Royaume-Uni.

Resultats

Canada

Au Canada, l'affectation des budgets fédéraux en matière de logement social repose sur les besoins de logement. Les ménages dont le logement ne répond pas à au moins une des normes de logement (qualité, taille et abordabilité) et dont le revenu est tel qu'ils ne peuvent s'offrir un logement satisfaisant à ces critères sont considérés comme éprouvant des besoins impérieux de logement (Figure 1).

Figure 1
Mesures des besoins impérieux de logement



This publication is also available in English under the title, *A Comparison of Housing Needs Measures Used in Canada, The United States and England.*

SCHL CMHC
Question habitation, comptez sur nous

LNH 6409

Le budget principal affecté au logement social est alors partagé entre les dix provinces et les deux territoires, principalement selon la répartition des ménages éprouvant des besoins impérieux. On accorde également une certaine importance au coût différentiel nécessaire à l'attribution de l'aide. En affectant les ressources selon les besoins, le processus d'affectation vise à atteindre l'égalité d'accès. Cependant, on tient compte des principes d'action positive pour ce qui est de la population autochtone en déterminant des objectifs de mise en œuvre pour chaque province et territoire.

Les normes relatives au modèle des besoins impérieux de logement ont évolué de manière à refléter les attentes sociétales contemporaines en matière de logement. Les trois normes de logement intégrées au modèle des besoins impérieux de logement se décrivent comme suit :

- **La norme de taille** convenable se fonde sur la norme nationale d'occupation (NNO), laquelle établit un nombre précis de chambres à coucher nécessaires à un ménage selon sa taille et sa composition. Ainsi, un ménage de trois personnes composé d'un couple et d'un enfant requiert un logement de deux chambres. Un ménage occupe un logement surpeuplé si ce dernier comporte moins de chambres que le nombre prescrit par la NNO.
- **La norme de qualité** stipule qu'un logement doit être équipé de toutes les installations sanitaires élémentaires ne nécessitant qu'un entretien ordinaire ou des réparations mineures. Un logement est jugé inadéquat s'il exige des réparations importantes ou s'il n'offre pas l'eau courante chaude et froide, une toilette intérieure et un bain ou une douche.
- Enfin, **la norme d'abordabilité** précise qu'un ménage ne doit pas consacrer 30 p. 100 ou plus de son revenu pour pouvoir habiter un logement de taille et de qualité convenables.

Figure 2
Formule américaine de partage équitable, 1986-1992

	Indicateur	Part
1.	Ménages locataires	20%
2.	Ménages locataires pauvres (sous le seuil officiel de la pauvreté)	20%
3.	Ménages locataires surpeuplés (plus d'une personne par pièce)	10%
4. a.	Logements inoccupés additionnels requis, le cas échéant, pour élever au niveau national moyen le taux d'inoccupation local des logements locatifs	5%
b.	Logements inoccupés additionnels requis, le cas échéant, pour élever à long terme le taux d'inoccupation local de logements locatifs au niveau national moyen	5%
5.	Ménages locataires pauvres habitant des logements construits avant 1940 (indicateur des logements de qualité inférieure)	20%
6.	Ménages locataires dont le revenu est inférieur au revenu moyen national et dont le loyer brut entame plus de 30% du revenu	20%

États-Unis

Les États-Unis n'ont pas recours aux mêmes méthodes que le Canada pour évaluer les besoins de logement et distribuer l'aide aux locataires. Plutôt que d'utiliser un indicateur simple et intégré permettant de mesurer les besoins de logement globaux des ménages individuels, comme c'est le cas au Canada, les États-Unis fondent leurs évaluations sur un certain nombre d'indicateurs indépendants.

Une formule de **partage équitable** pondère les indicateurs de manière à former une mesure composée permettant de répartir l'aide au logement parmi environ 250 régions d'affectation. Dans cette formule, des facteurs de pondération attribuent une importance relative à chaque indicateur, et c'est à partir de cette information que le budget d'aide au logement est affecté. Ces indicateurs, et les coefficients de pondération qui leur sont attribués, paraissent à la Figure 2. Bien qu'il s'agisse de la principale formule utilisée, des formules similaires sont employées pour des programmes de logement de moindre envergure.

La détermination des besoins de logement selon la formule de partage équitable diffère de trois façons de l'approche canadienne axée sur les besoins impérieux :

1. Alors que la méthode canadienne est fondée uniquement sur la situation d'hébergement d'un ménage par rapport à son revenu, la méthode américaine repose autant sur des facteurs généraux que sur des conditions particulières de logement. Signalons, notamment, la répartition de tous les ménages locataires et à faible revenu ainsi que le taux d'inoccupation des logements locatifs.
2. Au Canada, le besoin de logement est estimé à partir d'une seule mesure reposant entièrement sur une évaluation de la situation d'hébergement de chaque ménage. Par ailleurs, le besoin de logement, aux États-Unis, est estimé en attribuant des coefficients de pondération qui accordent une importance relative à une série de facteurs de regroupement. Les six mesures de la formule américaine jouissent d'une très grande corrélation, de sorte que le choix exact des coefficients de pondération n'a pas d'influence considérable sur le résultat global.

3. Le simple fait de disposer d'un faible revenu revêt une grande importance dans la formule des États-Unis. En vertu de la méthode des besoins impérieux du Canada, la faiblesse du revenu n'est pas considérée comme une condition suffisante en tant que telle; il faut d'abord que les ménages vivent dans un logement ne respectant pas les normes établies, alors seulement peuvent-ils subir une vérification du revenu en vue de déterminer le besoin impérieux de logement. Les variations régionales des coûts du logement jouent un rôle plus important au sein du modèle des besoins impérieux de logement.

Comme au Canada, dès que la formule américaine de partage équitable a permis de déterminer les besoins respectifs de chaque région par rapport à l'ensemble des États-Unis, on y associe les facteurs de coût en vue d'établir la répartition finale des fonds.

Angleterre

Utilisant une méthode similaire à celle des États-Unis, le gouvernement du Royaume-Uni emploie deux indicateurs composés afin d'évaluer les besoins de logement en Angleterre, soit l'indicateur des besoins de logement (HNI) et l'indicateur des besoins généralisés (GNI). Bien que de composition similaire, le HNI s'applique aux associations de logement (groupes du secteur tertiaire) et le GNI s'applique aux autorités locales de logement. Plusieurs indicateurs ou éléments individuels sont associés selon des séries de coefficients de pondération en vue de produire ces indicateurs composés relatifs aux besoins de logement. Contrairement aux méthodes américaine et canadienne, le HNI et le GNI anglais incluent des éléments représentant un certain nombre de groupes particuliers au sein de la population. Ces groupes incluent les sans abri, les aînés et les personnes handicapées, quoique l'indicateur américain considère également les ménages locataires pauvres comme un groupe ayant des besoins particuliers. D'importantes caractéristiques distinguent les indicateurs anglais :

- Utilisés ensemble, pour le HNI, les indicateurs visent à fournir une mesure globale de la nécessité de produire de nouveaux logements. Dans ce contexte, la production de nouveaux logements signifie l'augmentation du nombre de logements accessibles aux ménages à faible revenu ayant des besoins particuliers.
- Environ les trois quarts du HNI sont pondérés par ces indicateurs du besoin de nouveaux logements. Ils comprennent des indicateurs représentant les groupes spéciaux (aînés, sans abri, personnes handicapées), lesquels correspondent au tiers environ du HNI global.
- Le seul indicateur de l'état matériel de l'habitation constitue à peu près le quart du HNI.
- Le revenu est un critère auquel ces indicateurs de besoins composés accordent moins d'importance que le modèle canadien des besoins impérieux de logement ou que la formule américaine de partage équitable. On ne le prend en compte que de façon indirecte par le biais des indicateurs relatifs aux aînés et à l'accès à la propriété tant pour le HNI que le GNI ainsi que pour l'indicateur d'état des logements du secteur privé couvert par le GNI.

Figure 3
Composition de l'indicateur anglais de besoins de logement (HNI), 1991-1992

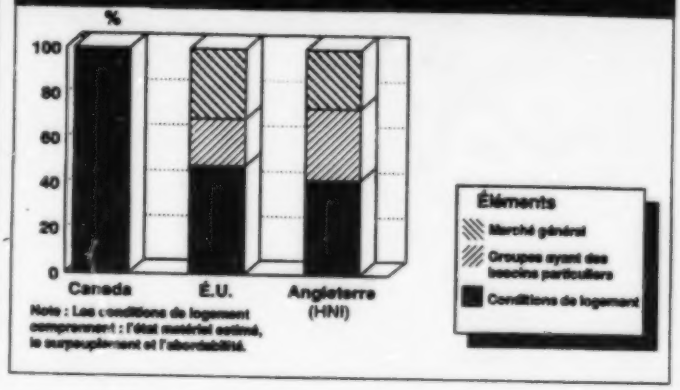
Indicateur	Part
1. État du parc de logements du secteur privé	27%
2. Logements partagés et ménages «dissimulés»	8%
3. Rapport ménages-logements	8%
4. Logements surpeuplés	17%
5. Ménages de sans abri	14%
6. Population de personnes handicapées	4%
7. Ménages de personnes âgées	14%
8. Accession à la propriété	4%
9. Ménages en hébergement provisoire	4%

NOTE : Le GNI se compose également de tous ces éléments (les parts étant toutefois moindres) ainsi que de l'état du parc de logements des autorités locales (39%) et des logements déficients (3%). La mesure, par le GNI, de l'état du parc de logements du secteur privé dont la part est de 17% (comparativement à 27% pour le HNI) est réalisée de façon plus large et tient compte de la capacité de payer.

Les résultats fournissent une indication des niveaux relatifs des besoins de logement pour chacune des neuf régions. Ils sont ensuite rajustés selon les facteurs suivants :

- les variations régionales en matière de coûts et de combinaisons de programmes, afin de déterminer l'affectation de l'aide au logement;
- le traitement particulier des **zones perturbées**, c'est-à-dire là où l'on constate de multiples privations (sociales, économiques et environnementales), pouvant justifier un apport accru de la part des programmes de logement et autres pour le HNI seulement;
- d'autres facteurs et données locales servant aussi à déterminer l'affectation des fonds de logement.

Figure 4
Indicateurs des besoins de logement



Note : Les conditions de logement comprennent : l'état matériel estimé, le surpeuplement et l'abordabilité.

Conclusion

La méthode canadienne fondée sur les besoins impérieux évalue trois normes clés en matière de logement (le surpeuplement, la qualité et l'abordabilité) qui servent simultanément à vérifier si les ménages individuels éprouvent des besoins de logement. À l'inverse, les indicateurs de besoins de logement utilisés aux États-Unis et en Angleterre comprennent un ensemble d'indicateurs de besoin auxquels sont indépendamment attribués différents coefficients de pondération qui forment ensemble une formule ou un indicateur global.

La formule de partage équitable des États-Unis comporte des indicateurs des normes de logement comparables à celles de la méthode canadienne des besoins impérieux. La mesure américaine a ceci de différent qu'elle intègre aussi un indicateur général de pauvreté, tandis que la méthode des besoins impérieux n'envisage le revenu que dans l'optique des coûts reliés au logement. Les indicateurs employés en Angleterre mettent moins l'accent sur le revenu. Les éléments individuels reflètent plutôt les besoins de groupes particuliers, le besoin de nouveaux logements et le besoin fondé sur l'état du parc résidentiel existant.

Ce numéro du Point en recherche et développement a été réalisé grâce à des travaux menés à la Division de la recherche de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Un rapport LNH intitulé «Les besoins impérieux de logement au Canada» traite de façon plus détaillée des mesures canadiennes des besoins de logement. Pour obtenir de plus amples renseignements, communiquer avec M. J. Engeland, recherchiste, Analyse des besoins de logement, au (613) 748-2799, ou avec M. P. Wheatley, évaluateur de programme, au (613) 748-4665.

La Division de la recherche et des affaires internationales de la SCHL réalise et subventionne une vaste gamme de recherches sur les aspects sociaux, économiques et techniques du logement. Ce numéro du Point en recherche et développement fait partie d'une série qui vise à vous informer brièvement de la nature et de la portée de ces activités.

Pour de plus amples renseignements relatifs à la recherche sur le logement à la SCHL, veuillez communiquer avec le :

Centre canadien de documentation sur l'habitation
Société canadienne d'hypothèques et de logement
Édifice C-200
700, chemin de Montréal
OTTAWA (Ontario)
K1A 0P7

(613) 748-2367

Canada

La Société n'assume aucune responsabilité en cas de dommages, de préjudices ou de frais entraînés par l'utilisation de cette publication.